

# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Krisis ekonomi yang terjadi di Indonesia pada tahun 1996 hingga 1997 membuat pemerintah Indonesia sadar akan pentingnya akuntansi dalam pemerintahan. Hal tersebut yang mendorong pendelegasian sebagian wewenang pemerintah pusat untuk pengelolaan keuangan pada pemerintah daerah. Diharapkan pemerintah daerah bisa mengembangkan potensi daerahnya secara mandiri. Pendelegasian ini yang kemudian memunculkan TAP MPR nomor XV/MPR/1998 tentang penyelenggaraan otonomi daerah, pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka Negara Republik Indonesia.

TAP MPR Nomor XV/MPR/1998 merupakan landasan hukum dikeluarkannya UU No.22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan UU No.25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah (Harumiati dan Payamta 2014), setelah itu mengalami perubahan menjadi UU No.32 tahun 2004 (UU No.32/2004) yang menegaskan bahwa kewenangan Pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah berdasarkan asas otonomi.

Otonomi daerah memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengelola dan mengatur daerahnya masing-masing sesuai dengan

kompetensi dari daerah itu sendiri. UU No.32/2004 berbunyi selain memberikan kewenangan kepada Pemda juga mewajibkan tiap kepala daerah memberikan laporan penyelenggaraan pemerintah daerah (LPPD) kepada pemerintah pusat.

Peraturan Pemerintah (PP No.3/2007) pasal 2 tentang laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah, laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah kepada dewan perwakilan rakyat daerah, dan informasi laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat menyebutkan bahwa ruang lingkup LPPD meliputi penyelenggaraan urusan desentralisasi, tugas umum pemerintahan dan tugas pembantuan. Dalam LPPD sendiri meliputi informasi yang berasal dari Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang dilaksanakan oleh suatu Pemerintah Daerah. Dengan begitu, isi dari LPPD Pemerintah daerah kabupaten sangat bergantung pada hal yang menjadi tanggung jawabnya dan karakteristik dari tiap-tiap Pemda yang bersangkutan (Mustikarini dan Fitriasisi, 2012).

Dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, dibutuhkan adanya evaluasi. Evaluasi penyelenggaraan pemerintah daerah yang dimaksudkan disini untuk mengukur kinerja dari pemerintah daerah. Tujuan adanya evaluasi ini untuk bisa mengetahui sejauh mana keberhasilan penyelenggaraan pemerintah dalam mengelola daerahnya dan untuk mengetahui hasil yang telah dicapai. Landasan hukum dari evaluasi ini adalah peraturan pemerintah Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan

Pemerintah Daerah (EKPPD). Menurut PP pasal 1, EKPPD adalah suatu proses pengumpulan data dan analisis data secara sistematis terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah dengan menggunakan sistem pengukuran kinerja. Setelah itu dilengkapi dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.73 Tahun 2009. EKPPD tersebut menggunakan LPPD sebagai sumber informasi utama dalam melakukan suatu evaluasi. Adapun beberapa sumber informasi pelengkap yaitu Laporan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD, Laporan Kinerja Instansi Pemerintah Daerah, informasi keuangan daerah dan laporan yang berkaitan dengan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang berasal dari lembaga independen.

Salah satu informasi pelengkap dalam melakukan EKPPD ialah informasi keuangan daerah. Salah satu indikator untuk menilai baik atau buruknya kinerja dari pemerintah daerah dapat dilihat melalui laporan keuangan daerah sebagai bentuk pertanggungjawaban terhadap masyarakat umumnya. Akan tetapi, jika terjadi hal-hal penyimpangan dalam laporan keuangan maka terdapat opini audit BPK sehingga opini audit tersebut dapat dijadikan alasan kenapa pemerintah daerah tidak menjalankan tugasnya dengan baik.

Dalam laporan keuangan daerah terdapat informasi karakteristik daerah yang mempengaruhi kinerja dari pemerintahan. Karakteristik pemerintah daerah adalah identitas khusus yang melekat pada pemerintah daerah, membedakannya dengan daerah yang lain dan menandai sebuah daerah. (Sudarsana, 2013). Karakteristik

pemerintah daerah tersebut antara lain ukuran daerah yang dilihat dari total aset, tingkat kekayaan daerah yang dilihat dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), tingkat ketergantungan daerah terhadap pusat berupa Dana Alokasi Umum (DAU) dan jumlah belanja modal.

Tingkat kekayaan daerah merupakan keseluruhan penerimaan yang diperoleh daerah dari berbagai sumber pendapatan dan digunakan untuk kesejahteraan masyarakatnya. Sumber-sumber pendapatan daerah yaitu retribusi daerah, pajak daerah dan pendapatan daerah lainnya. Tingkat kekayaan daerah dapat dilihat dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang merupakan salah satu sumber pembelanjaan daerah. Jika PAD meningkat maka, dana yang dimiliki oleh pemerintah lebih tinggi dan tingkat kemandirian daerah meningkat pula sehingga dana tersebut dapat digunakan untuk pembangunan masyarakat.

Tingkat ketergantungan daerah terhadap pusat adalah seberapa besar kontribusi pemerintah pusat pada pemerintah daerah dalam hal pembiayaan atau belanja daerah. Hal ini dilihat melalui dana alokasi umum (DAU). Dana alokasi umum adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan perimbangan keuangan antar daerah. DAU yang besar akan memotivasi pemda untuk bekinerja lebih baik untuk kesejahteraan masyarakat. Semakin tinggi tingkat ketergantungan terhadap pusat maka kinerja dari penyelenggaraan pemerintah daerah tidak optimal.

Tingkat belanja modal adalah pengeluaran daerah untuk menambah kekayaan daerah atau aset daerah yang memiliki masa manfaat lebih dari satu tahun anggaran. Semakin besar belanja modal menandakan banyaknya infrastruktur dan sarana yang akan dibangun. Artinya dengan banyaknya infrastruktur dan sarana yang dibangun maka kesejahteraan masyarakat juga meningkat.

Penelitian mengenai karakteristik pemerintah daerah pernah diteliti oleh Afrian (2016) bahwa tingkat kekayaan daerah dan belanja modal berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Sudarsana dan Rahardjo (2013) bahwa variabel ukuran pemerintah daerah, variabel tingkat ketergantungan daerah dan variabel belanja modal terbukti tidak berpengaruh secara signifikan terhadap skor kinerja pemerintah daerah kabupaten/kota. Sedangkan variabel tingkat kekayaan daerah berpengaruh secara signifikan terhadap skor kinerja pemerintah daerah kabupaten/kota.

Hal terakhir yang mempunyai pengaruh terhadap kinerja dari pemerintah daerah yaitu hasil pemeriksaan (audit). Dalam menyusun LPPD suatu pemerintah daerah diperlukan pengawasan dan pemeriksaan (audit) agar tidak terjadi kesalahan atau kecurangan (*fraud*) dalam pengelolaan keuangan daerah. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) adalah lembaga yang berwenang dalam melakukan penilaian terhadap keuangan daerah dengan melakukan pemeriksaan. Pengelolaan keuangan akan diperiksa oleh BPK apakah sudah sesuai dengan ketentuan yang ada. Hasil audit BPK dituangkan dalam

Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) dan dinyatakan dalam opini audit. Setiap temuan dapat terdiri atas satu atau lebih permasalahan kelemahan SPI dan atau ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang merugikan daerah, potensi kerugian daerah, kekurangan penerimaan, penyimpangan administrasi dan ketidakefektifan.

Dalam Undang-Undang No 15 Tahun 2004 mengenai pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Pemeriksaan didefinisikan sebagai proses identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi yang dilakukan secara objektif, independen dan profesional berdasarkan standar pemeriksaan, untuk menilai kredibilitas, kecermatan, kebenaran dan keandalan informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Pemeriksaan keuangan dilaksanakan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Berdasarkan Undang-Undang No. 15 Tahun 2006 pasal 2 tentang BPK dijelaskan bahwa BPK merupakan satu lembaga negara yang bebas dan mandiri dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Hasil pemeriksaan berupa opini, temuan, kesimpulan atau dalam bentuk rekomendasi. Penelitian mengenai opini audit BPK sebelumnya diteliti oleh Masdiantini dan Erawati (2016), bahwa opini audit berpengaruh positif signifikan terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah. Sedangkan menurut Marfiana dan Kurniasih (2013) opini audit tidak berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

Berdasarkan penelitian terdahulu terdapat perbedaan hasil penelitian, terutama pada pengaruh karakteristik pemerintah daerah. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk menguji kembali analisis pengaruh karakteristik pemerintah daerah dan opini audit BPK terhadap kinerja penyelenggara pemerintah daerah. Penelitian ini dilakukan pada pemerintah kabupaten/kota yang ada di Jawa Timur. Hal ini dilakukan karena berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 120-10421 Tahun 2016 tentang Penetapan Peringkat dan Status Kinerja Penyelenggara Pemerintah Daerah Secara Nasional Tahun 2015, menetapkan provinsi Jawa Timur sebagai pemerintah daerah dengan peringkat dan status kinerja penyelenggaraan pemerintahan terbaik di Indonesia. Berdasarkan hal tersebut, penelitian ini juga bertujuan untuk menguji apakah karakteristik pemerintah daerah Jawa Timur dan hasil pemeriksaan oleh BPK memiliki pengaruh terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah Jawa Timur.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian diatas, maka peneliti dapat menyusun rumusan masalah sebagai berikut:

- a. Apakah tingkat kekayaan daerah berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah kabupaten/kota?
- b. Apakah tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah kabupaten/kota?

- c. Apakah belanja modal berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah kabupaten/kota?
- d. Apakah opini audit berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah kabupaten/kota?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

- a. Untuk mengetahui pengaruh tingkat kekayaan daerah terhadap kinerja pemerintah daerah kabupaten/kota.
- b. Untuk mengetahui tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah kabupaten/kota.
- c. Untuk mengetahui pengaruh belanja modal terhadap kinerja pemerintah daerah kabupaten/kota.
- d. Untuk mengetahui pengaruh opini audit terhadap kinerja pemerintah daerah kabupaten/kota.

### **1.4. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini mempunyai manfaat sebagai berikut:

#### **1. Manfaat akademik**

Hasil penelitian ini diharapkan berguna untuk peneliti selanjutnya dan memberikan kontribusi pada bidang akuntansi sektor publik.

#### **2. Manfaat praktis**

Hasil penelitian ini diharapkan mampu menjadi bahan pertimbangan dalam pengambilan keputusan yang berkaitan dengan penyediaan data capaian kinerja pada tataran pengambil



kebijakan daerah yang dimuat dalam LPPD, LKPI, LPPD dan laporan lainnya.

### **1.5. Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan skripsi ini sebagai berikut:

#### **BAB 1: PENDAHULUAN**

Dalam bab ini berisikan latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

#### **BAB 2: TINJAUAN PUSTAKA**

Dalam bab ini berisikan penelitian terdahulu, landasan teori, pengembangan hipotesis, dan model penelitian.

#### **BAB 3: METODE PENELITIAN**

Dalam bab ini berisikan desain penelitian, identifikasi variabel, definisi operasional, indikator, pengukuran variabel, jenis dan sumber data, metode pengumpulan data, populasi dan sampel, teknik analisis data.

#### **BAB 4: ANALISIS DAN PEMBAHASAN**

Dalam bab ini berisikan objek penelitian, deskripsi data, analisis data, dan pengujian hipotesis serta pembahasan.

#### **BAB 5: SIMPULAN, KETERBATASAN, DAN SARAN**

Dalam bab ini berisikan tentang simpulan, keterbatasan, dan saran.